



La nueva gestión internacional de crisis: el Experimento Multinacional nº 5

Fernando García *

Tema: Este ARI describe las tendencias en la gestión internacional de crisis, el proceso de gestación de los experimentos multinacionales, su organización y la forma en la que España participa en el MNE-5.

Resumen: La gestión de las grandes crisis internacionales ha iniciado un proceso de revisión para superar las limitaciones de actuación demostradas en Darfur, Afganistán e Irak, entre otras. Hasta ahora la gestión se ha venido apoyando en sus actores diplomáticos y militares para las fases de planeamiento y decisión y con los actores humanitarios y de desarrollo en su ejecución sobre el terreno. La experiencia acumulada muestra la necesidad de que todos los actores implicados en la gestión se coordinen desde el primer momento del planeamiento y participen en la elaboración de un enfoque comprehensivo de la gestión (*comprehensive approach*). A partir de 2000, EEUU, Alemania, el Reino Unido y Australia pusieron en marcha un proceso de experimentación (*Multinational Experiment*, MNE) para revisar el concepto y procedimientos de gestión. Posteriormente Canadá, la OTAN, Francia, Suecia y Finlandia se han ido incorporando al desarrollo de los cuatro primeros experimentos. España se ha incorporado en 2007 como participante en el quinto experimento multinacional (MNE-5) para acompañar su desarrollo internacional y, en su caso, aprovecharse de la experiencia colectiva para mejorar sus capacidades y procedimientos de gestión. Este ARI describe las tendencias en la gestión internacional de crisis, el proceso de gestación de los experimentos multinacionales, su organización y la forma en la que España participa en el MNE-5.

Análisis: La experiencia de los últimos años demuestra que los nuevos conflictos se vienen desarrollando en un contexto estratégico caracterizado por la complejidad y la incertidumbre, a cuya gestión no se puede responder exclusivamente con los instrumentos militares. Las nuevas tendencias de gestión conjugan las capacidades militares que proporcionan las Fuerzas Armadas con los otros instrumentos del poder: político, económico, diplomático... nacionales y de terceros para encontrar soluciones viables a problemas complejos.

Este nuevo procedimiento de gestión de crisis, que se viene denominando en la actualidad como enfoque integral (*comprehensive approach*) trata de evaluar la totalidad de factores políticos, geográficos, sociales, económicos y culturales, entre muchos otros, que intervienen en la aparición de una crisis internacional. Y en función de esos factores (dimensiones), el enfoque integral analiza la repercusión de las crisis para la seguridad y la estabilidad internacionales y, por supuesto, su incidencia sobre los intereses estratégicos nacionales. La finalidad de esta evaluación es la de facilitar, por un lado, que las autoridades políticas estén en condiciones de efectuar una correcta y oportuna valoración de la situación que permita afrontar las decisiones relacionadas con una posible participación en la gestión de dicha crisis. Por otro lado, y una vez que se haya decidido la participación, se busca disponer de un nuevo proceso de planeamiento que permita efectuar una adecuada distribución de los recursos disponibles por los participantes, sean estos

* Director Nacional del Multinational Experiment nº 5 (MNE-5)

Estados, coaliciones, agencias, organizaciones internacionales gubernamentales o no. En la respuesta a las crisis modernas, los actores gubernamentales actúan junto a los no gubernamentales, coordinados en el marco de organización o coaliciones internacionales, y se precisa contar con un método de planeamiento que maximice el empleo de los recursos y capacidades colectivas con la mejor relación coste-eficacia posible.

La gestión de las nuevas crisis se ha manifestado extremadamente compleja en tanto que obliga a mantener un planeamiento y una actitud permanente de coordinación de esfuerzos concurrentes entre todos los actores regionales e internacionales presentes o relacionados con la crisis en cuestión. La participación incluye culturas organizativas y operativas tan dispares como puedan ser las políticas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las humanitarias de las agencias y organizaciones del sistema de Naciones Unidas o de las organizaciones no gubernamentales internacionales, las militares de las fuerzas armadas nacionales, y tantos otros regionales o locales dedicados al desarrollo de las instituciones, la economía, el Estado de derecho o la protección de los derechos humanos en zonas de crisis.

Cada actor que participa en una gestión colectiva acude a ella con capacidades, objetivos y procedimientos particulares que no resulta fácil conciliar, por lo que hace necesario contar con mecanismos de coordinación que faciliten la gestión multinacional y multidimensional desde los primeros momentos de respuesta a las crisis. Esta creencia es la que ha llevado a que la mayor parte de los países de nuestro entorno occidental se encuentren en la actualidad analizando y desarrollando nuevos conceptos, procedimientos y tecnologías que permitan afrontar el reto del planeamiento y la ejecución de operaciones de gestión de crisis y conflicto con un mayor grado de cooperación internacional, interagencias y multisectorial a todos los niveles, con objeto de obtener un mayor grado de eficacia, tratando, incluso, de solucionar situaciones difíciles utilizando los recursos y las actividades adecuadas de manera que eviten, incluso, la necesidad de un despliegue militar.

Las iniciativas para mejorar la gestión de crisis complejas se ha abordado en diversos momentos tanto por los actores nacionales como por las organizaciones internacionales y las coaliciones, pero entre todas ellas cabe destacar por su magnitud, participantes y calidad de los resultados la denominada serie de Experimentos Multinacionales (*Multinational Experiments*, MNE).

La serie de Experimentos Multinacionales

Hasta la fecha se han realizado cuatro bloques de experimentación. En el año 2000, y a iniciativa del Departamento de Defensa estadounidense, se llevó a cabo un primer ensayo experimental con la participación de Alemania, el Reino Unido y Australia para mejorar la coordinación sobre el terreno. El primer experimento tuvo un enfoque intrínsecamente militar: permitir el intercambio rápido de la información disponible entre las fuerzas desplegadas en escenarios de conflicto, así como con los actores civiles que se relacionan con ellas. Debido al éxito obtenido en este primer paso, en los siguientes experimentos se fue incrementando el número de participantes. En el segundo MNE de 2003 participaron la OTAN y Canadá. Francia se incorporaría en el tercero durante 2004 y Suecia y Finlandia participaron en el MNE-4 de 2005.

En los dos primeros experimentos de la serie MNE se tuvo como objetivo limitado el establecimiento de bases de datos comunes a todos los participantes y la generación de una infraestructura técnica adecuada al intercambio de información. En los dos siguientes, ya de mayor envergadura, se acometió la exploración de conceptos y herramientas de apoyo, orientadas a la realización de operaciones basadas en los efectos (*Effects-Based Approach to Operation*, EBAO) en el ámbito de fuerzas multinacionales empeñadas en operaciones de estabilización de acuerdo a experiencias reales obtenidas en Afganistán. En particular, el MNE-4 congregó la participación de un millar de participantes militares que participaron desde 18 ubicaciones diferentes por todo el mundo, así como de civiles miembros de una amplia gama de agencias gubernamentales, no gubernamentales y agencias dependientes de Naciones Unidas. El objetivo del experimento era explorar nuevos caminos para evitar la confrontación militar en un escenario habitual de

insurgencia, realizándose un gran esfuerzo común, dirigido a conseguir una mayor interoperabilidad y una integración real de los actores no militares en el planeamiento y ejecución de las operaciones en el campo.

Ante el alto interés de las actividades asociadas a estos experimentos, Austria, Dinamarca y España solicitaron a la organización de los ejercicios ser admitidos como participantes, mientras que la UE, Hungría, Corea del Sur, Grecia, Japón, Singapur, la República Checa y Polonia solicitaron su admisión como observadores. La diferencia entre el estatuto de unos y otros es que mientras los participantes como España pueden acceder a todos los datos, herramientas y aplicaciones utilizadas sin restricción, los observadores necesitan demostrar su necesidad de conocerlos. Respecto a los procesos de decisiones, los países participantes forman parte junto con los “socios” principales del consejo rector del experimento (*Executive Board*) para tomar las decisiones que correspondan mientras que los observadores no participan en él. Desde este punto de vista, la entrada de España como participante le coloca en una posición de privilegio de cara al experimento debido a la renuencia de la organización a admitir nuevos miembros en el consejo.

Las lecciones aprendidas con los experimentos han ido otorgando cada vez una mayor importancia al concepto de “enfoque integral” internacional e interagencias y cediendo un mayor protagonismo a los aspectos políticos, diplomáticos, económicos y civiles en detrimento de la naturaleza militar de los experimentos como originalmente se venía realizando. Este tipo de experimentos no debe confundirse con los conocidos ejercicios de gestión de crisis (*Crisis Management Exercises*, CMX) que vienen realizando todas las naciones al amparo de organizaciones como Naciones Unidas, la UE y la Alianza Atlántica; unos ejercicios parecidos en cuanto a la naturaleza de sus actividades pero muy lejanos en cuanto a sus objetivos y resultados de los experimentos actuales. Un ejercicio CMX tiene por objetivo capacitar y entrenar al personal que lo ejecuta en las técnicas y procedimientos para llevar a cabo con eficacia la gestión de una crisis, por lo que están orientados a mejorar la cualificación de los actores, civiles y militares, en el dominio de doctrinas de empleo ya desarrolladas, identificando y obteniendo unas lecciones aprendidas que mejoren ulteriores actuaciones. Por el contrario, los experimentos MNE no están orientados a mejorar la cualificación personal –que no se evalúa– sino a identificar la viabilidad de nuevos procedimientos, métodos de relación y tecnologías, creando nuevos conceptos y doctrinas que una vez completados puedan considerarse de aplicación. En los experimentos, se valora la actividad y el proceso pero no los resultados, que en un experimento son tan válidos si son positivos como si son negativos ya que coadyuvan a identificar la bondad o error de los procedimientos bajo experimentación.

Por lo tanto, el propósito general de los MNE es la experimentación en aspectos de la gestión de crisis como la toma de decisiones a niveles político, estratégico y operacional, el planeamiento de las operaciones, el intercambio de información entre todos los participantes, civiles y militares, y la generación de estructuras que permitan planear y controlar o, en su caso, orientar la ejecución de las actividades desde el nivel político-estratégico ejercido por las más altas autoridades nacionales en solitario o en coalición, hasta la coordinación directa en el área de operaciones de los recursos civiles y militares empleados. Se pretende que esta experimentación permita disponer de procedimientos y herramientas que aumenten la eficacia en el desarrollo de las operaciones basadas en los efectos. Estas consisten en que antes de actuar se evalúa qué instrumento entre los disponibles o que combinación de ellos puede producir los efectos buscados, de forma que permita emplear las distintas capacidades de formas alternativas. También se pretende mejorar la coordinación e interacción entre los elementos militares y civiles participantes, permitiendo una valoración más acertada de la situación de acuerdo a una interpretación generalista y dinámica del ambiente operacional.

El Experimento Multinacional en curso: el MNE-5

Como escenario para las simulaciones del nuevo experimento –el quinto de la serie MNE– se ha elegido la región del África Subsahariana (principalmente Guinea, Sierra Leona y Liberia). La simulación parte de las condiciones reales de la situación política, social, económica y de

seguridad para elaborar un escenario de crisis que presenta dimensiones sanitarias, migratorias, políticas, diplomáticas, humanitarias y de seguridad a las que hacer frente. Para su definición se están utilizando datos reales de carácter no clasificado (fuentes abiertas), manteniendo como hilo conductor del escenario la necesidad de llevar a cabo una operación de ayuda multidisciplinar, multinacional e interagencias, en la que predominará el enfoque civil de la gestión y se mantendrá el nivel de empleo del elemento militar.

La próxima entrega de los MNE, se ha lanzado con vocación de profundizar en la cooperación interagencias (militares y civiles) enfocándose prioritariamente en los aspectos civiles de la gestión de crisis y en el intercambio de información entre todos los actores cualquiera que sea su naturaleza o área de trabajo. El experimento en curso se ha centrado en el diseño de estrategias comunes y multidisciplinarias con capacidad de solucionar las crisis cuanto antes, incluso antes de que sea necesaria una intervención militar. Para eso debe profundizar y ampliar los procedimientos actuales de transferencia de responsabilidades entre autoridades militares y civiles en los momentos de transición entre las fases de crisis, conflicto y reconstrucción. Por eso, la Organización del MNE-5 busca esta vez una mayor participación de elementos civiles que aporten sus visiones y estrategias de actuación en situaciones de crisis. Se trata de fomentar una gestión multidisciplinar en la que participen representantes de los departamentos y órganos ministeriales relacionados con economía, cooperación, diplomacia, energía, cultura y seguridad, entre otras, así como actores procedentes de la sociedad civil implicada o interesada en la gestión de crisis internacionales. Por esta razón, la mayor parte de los países socios, participantes y observadores han incorporado expertos procedentes de sus universidades, ONG o *think-tanks* a sus equipos de trabajo y experimentación para atender a su vocación multidisciplinar.

Técnicamente, el MNE-5 lleva consigo una notable capacidad de desarrollo en lo que se refiere a sistemas de mando y control, procesos de gestión de conocimiento e información, ayudas informáticas a la decisión y herramientas de simulación y modelización de escenarios, áreas de conocimiento cuya aplicación a los ámbitos de gestión de crisis no se encuentran muy desarrolladas en nuestro país. La organización del MNE-5 ha establecido, a propuesta de los países organizadores, distintas áreas de experimentación, unas con carácter principal, por su relación con el planeamiento y gestión de crisis, y otras con un carácter instrumental de apoyo a las anteriores, que se lideran por los países que se indican durante la ejecución de las actividades.

La primer área de experimentación corresponde al planeamiento estratégico multinacional e interdepartamental (*Multinational Interagency Strategic Planning*, MNISP) liderada por Francia. Este área pretende paliar las carencias que existen en el análisis y toma de decisiones al más alto nivel nacional, tratando de crear un procedimiento que, en una primera fase, permita evaluar la situación de la región en crisis y su vinculación con los propios intereses nacionales, generando un abanico de soluciones estratégicas para determinar la mejor opción nacional en cada momento. Posteriormente, y una vez que se ha optado por actuar en el seno de una agrupación o coalición de actores, este área pretende facilitar la redacción de una estrategia colectiva caracterizada por la determinación de objetivos, más o menos comunes a todos los participantes, fijando una situación final (*end state*) a alcanzar y fijando *a priori* patrones de repliegue que permitan retirar el esfuerzo internacional de una región cuando se hayan conseguido los objetivos previstos.

La segunda se refiere al planeamiento concertado (*Cooperative Implementation Planning*, CIP) liderada por el Reino Unido. Desarrollada a partir de la estrategia de coalición generada en el MNISP, el CIP estudia el procedimiento para traducir dicha estrategia en opciones tangibles a implementar. De esta manera, se trata de determinar los diferentes esfuerzos sectoriales que permitan obtener los objetivos identificados, fijando dentro de la coalición “quién hace qué” en materia económica, humanitaria, de reconstrucción o incluso militar, evitando duplicidades o lagunas por falta de coordinación entre ellos y permitiendo reajustes cuando las operaciones se encuentren en curso para conseguir la mayor eficacia con la máxima sencillez.

La tercer área principal se dedica a la gestión integrada en el teatro de la operación (*Cooperative Implementation Management and Analysis*, CIME) bajo la responsabilidad de EEUU. Su objeto es optimizar la coordinación de todos los actores presentes en el teatro dando el máximo sentido al término “*comprehensive approach*” integrando el planeamiento de todas las herramientas a disposición de la gestión de crisis, tanto civiles como militares, y aplicando a cada necesidad, el recurso disponible más útil para conseguir el efecto deseado.

Entre las áreas instrumentales se encuentran las ya mencionadas operaciones basadas en los efectos aplicadas al ámbito militar bajo la supervisión de la OTAN. El enfoque EBAO aplicado al MNE-5 pretende desarrollar un nuevo procedimiento de planeamiento militar acorde a la nueva gestión de crisis. La estrategia multinacional e interagencias de información y operaciones (*Multinational Interagency Information Operations Strategy*, MNIOS) liderada por Alemania busca coordinar óptimamente todas las actividades orientadas a la obtención de información en el teatro. Suecia desarrolla otra de las áreas instrumentales relacionadas con la arquitectura y la tecnología necesarias para el intercambio de información, orientada a obtener modelos *standard* para la transmisión de datos en el seno de la coalición (*Information Exchange Architecture and Technology*).

Por su parte, Finlandia se ocupa de encontrar procedimientos que permitan un intercambio automático de información de interés general entre todos los actores presentes en el teatro, utilizando nuevas tecnologías de acceso a través de protocolos IP utilizados habitualmente en Internet. Su área instrumental se ocupa del planeamiento interagencias y el intercambio de información con organizaciones no oficiales (*Sharing Information Framework and Technology*, SHIFT). Alemania hace lo propio en relación con el desarrollo del conocimiento (*Knowledge Development*, KD), que pretende coordinar de forma integral toda la información sobre una región determinada, no sólo para saber todo lo que ocurre en ella en todo momento de la gestión sino también para evaluar las consecuencias probables de las acciones llevadas a cabo por la agrupación o coalición, de manera que sea posible evaluar aquellas acciones que permitan obtener los efectos deseados. Finalmente, la logística multinacional, liderada por EEUU, tiene por objeto potenciar la interoperabilidad logística militar entre los miembros de la coalición.

Cada participante en el MNE-5 selecciona la participación en el área de su interés, en un “menú a la carta” donde no se precisa participar en todas y cada una de las áreas de experimentación, aunque se accede al flujo de información generada por todas las actividades del proceso. España manifestó inicialmente su voluntad de participar activamente en el desarrollo de conceptos relacionados con el planeamiento estratégico interministerial y multinacional (MNISP), en el planeamiento interagencias y el intercambio de información con organizaciones (SHIFT), en la gestión de información e inteligencia (MNIOE y *Knowledge Development*) y en el control marítimo de áreas de interés (*Maritime Situational Awareness*) coliderado por Finlandia y la OTAN. Posteriormente, se interesó por las áreas relacionadas con la gestión integrada en el teatro liderado por EEUU y el planeamiento concertado liderado por el Reino Unido (CIP y CIME).

En este contexto, el pasado mes de abril el jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) manifestó a la organización del MNE-5 el interés de las Fuerzas Armadas españolas en participar en este evento internacional, beneficiándose así de las lecciones aprendidas durante el camino recorrido por los actuales socios del MNE y aportando también al acervo del experimento, la experiencia de más de 10 años de participación en operaciones de paz y el conocimiento en la gestión y negociación de crisis en este escenario tan cercano a nuestra geografía.

Siguiendo instrucciones del JEMAD y con conocimiento del ministro de Defensa, se puso en marcha el proceso para la adhesión oficial de España al MNE-5 y en las primeras aproximaciones al experimento han participado órganos de la Presidencia del Gobierno (Dirección de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis), del Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Política Exterior, Agencia Española de Cooperación Internacional y Embajada Especial para Operaciones de Paz), del Ministerio de Defensa (Dirección General de

Política de Defensa, Estado Mayor de la Defensa, Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y Ejércitos) entre otros. Progresivamente se han ido identificando expertos civiles entre aquellas organizaciones no gubernamentales con experiencia en la gestión de crisis sobre el terreno o con centros dedicados a su estudio, como el Real Instituto Elcano, y sus miembros han participado en la representación española aportando sus propias visiones y criterios.

Conclusiones: La gestión internacional de crisis ha seguido un proceso de evolución durante las últimas décadas que se ha acelerado tras las experiencias de Irak y Afganistán. La visión de la gestión ha pasado de lo particular a lo global definiendo un nuevo enfoque de la gestión (*comprehensive approach*) en la que se abordan todas las dimensiones de las crisis combinando distintos instrumentos. Por su parte, la responsabilidad de la gestión ha pasado sucesivamente del sector militar al civil-militar para pasar, ahora, al civil. La tendencia muestra la necesidad de que los actores civiles asuman la responsabilidad principal y el experimento multinacional en curso (MNE-5) se orienta a trasvasar conocimientos de planeamiento y gestión a las autoridades civiles.

La gestión de crisis internacionales precisa ensayar nuevos mecanismos de coordinación que resulten eficaces y accesibles a actores que no cuentan con grandes organizaciones. Al igual que la OTAN y las Naciones Unidas estandarizaron sus procedimientos de actuación para facilitar la interacción de actores con distintas culturas organizativas, la organización del experimento espera elaborar procedimientos y medios de actuación en un entorno multinacional y multiagencias. Los experimentos pueden fallar o no, ir más deprisa o más despacio, pero su finalidad no es la de conseguir un resultado determinado a plazo fijo sino mantener en el tiempo un proceso ininterrumpido de ensayos. Por eso, la participación activa en la dirección del experimento permite incluir en la simulación los criterios de actuación de cada Estado socio o participante y beneficiarse de los resultados colectivos.

Los resultados del experimento no sólo mejoran la gestión internacional de crisis sino también la gestión nacional de crisis en la medida que las lecciones aprendidas en los experimentos se trasponen a los procedimientos y organizaciones nacionales. Del mismo modo que en la gestión internacional se tiende a incorporar a nuevos actores y procedimientos, en el plano nacional se abre a nuevos enfoques y actores. En el caso español se espera que el seguimiento del experimento multinacional sirva de acicate para mejorar la interacción entre las agencias gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, los institutos privados y los centros universitarios implicados como practicantes, decisores o analistas en la gestión de crisis. Una finalidad para la que se va a poner en marcha un grupo de trabajo en el Real Instituto Elcano que facilite el seguimiento de la actividad y la explotación de los resultados del experimento multinacional en curso.

Fernando García

Director Nacional del Multinational Experiment nº 5 (MNE-5)